

规范举债行为 防范债务风险

——财政部有关负责人就加强地方政府性债务管理答记者问

□本刊记者

为加强地方政府性债务管理，促进国民经济持续健康发展，国务院印发了《关于加强地方政府性债务管理的意见》。近日，财政部有关负责人就加强地方政府性债务管理有关问题接受了记者采访。

问：请问《意见》出台的主要背景是什么？

答：政府适度规范举债，能够弥补建设资金不足，符合代际公平原则，也是国际通行做法。长期以来，地方政府主要通过融资平台公司等方式举借政府性债务，为促进经济社会发展起到了积极作用。同时，由于没有赋予地方政府规范的举债权限，缺乏全面系统的管理机制，难以有效发挥政府信用低成本融资的优势和债务资金使用效益，局部地区风险不容忽视，长期来看难以持续，不能适应转变发展方式、稳定经济增长和完善国家治理的需要。主要表现在：地方政府举债缺乏明渠，一些地方违法违规融资较为普遍；债务管理“借、用、还”脱节，一些地方多头举债问题突出，债务资金大多没有纳入预算管理，举借和使用缺乏人大和社会的有效监督，重借不重还；一些地方政府主要通过企业举债，在政府信用之外支付不必要的成本，融资成本高企；一些地区债务增长过快，风险不容忽视等。这些

问题如不采取综合治理措施，局部地区风险有可能成为经济社会持续健康发展的隐患。

地方政府性债务问题事关全局，党中央、国务院高度重视，全国人大给予了大力指导及支持。近年来，国务院有关部门和地方政府认真按照中央部署，积极采取有效措施完善相关制度，加强债务审计，化解存量债务，清理规范地方政府融资平台公司等，取得了积极成效。党的十八届三中全会提出要建立规范合理的中央和地方政府债务管理及风险预警机制，今年《政府工作报告》也提出了加强地方政府性债务管理的相关要求。6月30日中央政治局会议审议通过了《深化财税体制改革总体方案》，提出了规范地方政府性债务管理的总体要求。8月31日全国人大常委会审议通过的《预算法》修正案增加了允许地方政府规范举债的规定。9月23日，国务院印发《关于加强地方政府性债务管理的意见》，全面部署加强地方政府性债务管理。

问：请问《意见》的指导思想和基本原则是什么？

答：《意见》的指导思想是：以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，全面贯彻落实党的十八大、十八届三中全会精神，按照党中央、国务院决策部署，建立“借、用、还”相统一的地方政府性债务管理机制，有效

发挥地方政府规范举债的积极作用，切实防范化解财政金融风险，促进国民经济持续健康发展。

《意见》明确，加强地方政府性债务管理主要遵循以下原则：一是疏堵结合。修明渠、堵暗道，赋予地方政府依法适度举债融资权限，加快建立规范的地方政府举债融资机制。同时，坚决制止地方政府违法违规举债。二是分清责任。明确政府和企业的责任，政府债务不得通过企业举借，企业债务不得推给政府偿还，切实做到谁借谁还，风险自担。政府与社会资本合作的，按约定规则依法承担相关责任。三是规范管理。对地方政府债务实行规模控制，严格限定政府举债程序和资金用途，把地方政府债务分门别类纳入全口径预算管理，实现“借、用、还”相统一。四是防范风险。牢牢守住不发生区域性和系统性风险的底线，切实防范和化解财政金融风险。五是稳步推进。加强债务管理，既要积极推进，又要谨慎稳健。在规范管理的同时，要妥善处理存量债务，确保在建项目有序推进。

问：请问《意见》的主要内容是什么？

答：围绕建立规范的地方政府举债融资机制，《意见》主要内容包括：一是通过明确举债主体、规范举债方式、严格举债程序等措施，解决好“怎么借”的问题。二是通过控制举债规模、限定债务用途、纳入预算管理等措施，解决好

“怎么管”的问题。三是通过划清偿债责任、建立风险预警、完善应急处置等措施,解决好“怎么还”的问题。此外,为确保改革平稳过渡,《意见》明确提出妥善处理存量债务,既要确保在建项目后续融资,又要切实防范风险。

问:目前,地方政府比较多的是通过融资平台公司举债。请问对今后地方政府债务“怎么借”如何考虑?

答:依据新修改的预算法,《意见》明确,允许地方依法适度举债。为切实规范地方政府举债行为,《意见》就举债主体、举债方式、举债规模、举债程序等方面提出了具体要求:一是明确举债主体。经国务院批准的省、自治区、直辖市政府可以适度举债,市县确需举债的只能由省、自治区、直辖市政府代为举借。政府债务只能通过政府及其部门举借,不得通过企事业单位等举借。剥离融资平台公司政府融资职能。二是规范举债方式。地方政府举债采取政府债券方式。对没有收益的公益性事业发展举借的一般债务,发行一般债券融资,主要靠一般公共预算收入偿还;对有一定收益的公益性事业发展举借的专项债务,发行专项债券融资,以对应的政府性基金或专项收入偿还。同时,积极推广使用政府与社会资本合作模式(PPP模式),吸引社会资本参与公益性项目建设并获得合理回报,既拓宽社会资本投资渠道,也减轻政府举债压力。三是严格举债程序。地方政府在国务院批准的分地区限额内举借债务,必须报本级人大或其常委会批准。

《意见》同时明确,剥离融资平台公司政府融资职能。对以前主要通过融资平台公司融资建设的项目,规范后主要有三个渠道:一是对商业房地产开发等经营性项目,要与政府脱钩,完全推向市场,债务转化为企业债务;二是对供水供气、垃圾处理等可以吸引

社会资本参与的公益性项目,要积极推广PPP模式,其债务由项目公司按照市场化原则举借和偿还,政府按照事先约定,承担特许经营权给予、财政补贴、合理定价等责任,不承担偿债责任;三是对难以吸引社会资本参与、确实需要政府举债的公益性项目,由政府发行债券融资。

问:据了解,由于当前一些地方政府债务不是规范的债务,实际管理中存在无从下手的问题。请问对地方债务“怎么管”有哪些具体措施?

答:为进一步规范政府债务管理,提高资金效益,《意见》明确:一是控制举债规模。地方政府债务实行限额管理。一般债务和专项债务规模都要纳入限额管理,由国务院确定并报全国人大或其常委会批准。需要说明的是,中央对地方的规模控制,只是设定地方举债的上限。在不突破上限的前提下,地方举债的实际规模由本级人大或其常委会决定。二是限定债务用途。地方政府举借的债务只能用于公益性资本支出和适度归还存量债务,不得用于经常性支出。《意见》同时强调建立对违规使用债务资金的惩罚机制,要求地方政府不得以支持公益性事业发展名义举借债务用于经常性支出或楼堂馆所建设,不得挪用债务资金或改变既定资金用途。三是纳入预算管理。政府债务资金是政府公共资源的重要组成部分,需要未来的财政收入偿还,按照政府预算统一性与完整性的原则,应当纳入政府预算统一管理。《意见》明确,将一般债务收支纳入一般公共预算管理,将专项债务收支纳入政府性基金预算管理,或有债务确需政府承担偿债责任的,偿债资金要纳入预算管理。此外,为全面加强财政风险管理,《意见》强调,政府与社会资本合作项目中的财政补贴等支出按性质也要纳入相

应政府预算管理。

问:请问如何建立地方政府偿债约束机制?

答:从近年审计和统计结果看,地方偿债情况总体良好。同时,一些地方也存在偿债责任不清、偿债意识不强、偿债机制不健全等问题。对此,《意见》明确建立地方政府偿债约束机制:一是划清偿债责任。硬化预算约束,防范道德风险,地方政府对其债务负有偿还责任。分清政府债务和企业债务的边界,切实做到谁借谁还,风险自担。二是建立风险预警。评估各地区债务风险状况,对债务高风险地区进行风险预警。列入风险预警范围的债务高风险地区,要积极采取措施,加大偿债力度,逐步降低风险。三是完善应急处置。制定应急处置预案,建立责任追究机制。地方政府难以自行偿还债务时,及时启动应急处置预案和责任追究机制。同时,与一些国家的政府债务主要用于消费性支出不同,我国的政府性债务主要用于经济社会发展和人民生活条件改善相关的项目建设,大多有相应的资产和收入作为偿债保障,发生偿债违约的风险也相对低些。

问:请问对地方政府存量债务怎么处理?

答:为有效化解风险,在建立长效机制的同时,《意见》还对妥善处理存量债务提出了明确措施:一是在清理甄别的基础上,对地方政府及其部门举借的债务,以及企事业单位举借的债务中属于政府应当偿还的部分,纳入预算管理。对甄别后纳入预算管理的地方政府存量债务,允许各地区申请发行地方政府债券置换,以降低利息负担,优化期限结构,腾出更多资金用于重点项目建设。对确需地方政府偿还的债务,地方政府要切实履行偿债责任,必要时可以

处置政府资产偿还债务。二是对企事业单位债务中不属于政府应当偿还的部分，要遵循市场规则处理，减少行政干预。地方政府要指导和督促有关债务举借单位，加强财务管理，拓宽偿债资金渠道，统筹安排偿债资金。对确需地方政府履行担保或救助责任的债务，地方政府要切实依法履行协议约定，做出妥善安排。有关债务举借单位和连带责任人要按照协议认真落实偿债责任，明确偿债时限，按时还本付息，不得单方面改变原有债权债务关系，不得转嫁偿债责任和逃废债务。

问：有人担心，规范地方政府债务管理后，可能导致在建项目因资金问题出现半拉子工程。请问对此有何考虑？

答：建立规范的地方政府性债务管理机制，是全面深化财税体制改革的重要一环。推进这项改革，既要积极推进，也要谨慎稳健，做好新老转换之间的顺利衔接。为确保改革平稳过渡，切实发挥债务资金对稳增长的积极促进作用，

《意见》对确保在建项目后续资金提出了明确措施：一是要求地方政府要统筹各类资金，优先保障项目续建和收尾。二是允许地方申请发行政府债券置换高利短期债务，降低利息负担，腾出更多资金用于重点项目建设。三是对重新审核符合国家有关规定的在建项目，有融资协议的允许继续按协议融资；确实没有其他建设资金来源的，鼓励采用政府与社会资本合作模式，或通过地方政府债券解决后续融资。

问：有观点认为，一些地方债务增长过快，一个重要原因是地方政府违规举债行为缺乏有效的监督制约机制。请问对此有何考虑？

答：为建立健全地方政府违规举债行为监督制约机制，《意见》提出：一是明确责任主体。强调责任落实，明确各省、自治区、直辖市政府要对本地区地方政府性债务负责任，地方各级政府要切实承担起加强地方政府性债务管理、防范化解财政金融风险的责任，

政府主要负责人要作为第一责任人，认真抓好政策落实。二是建立全方位的监督机制。通过将债务纳入预算管理，明确地方政府举债规模和债务收支要报人大批准，接受人大监督。通过建立地方政府性债务公开制度，明确各地区要定期向社会公开政府性债务及其项目建设情况，自觉接受社会监督。通过建立地方政府信用评级制度，逐步完善地方政府债券市场，接受市场监督和约束。三是完善考核问责机制。明确把政府性债务作为一个硬指标纳入政绩考核，强化教育和考核，纠正不正确的政绩导向。建立对违法违规融资和违规使用政府债务资金的惩罚机制，加大对地方政府债务管理的监督检查力度。对脱离实际过度举债、违法违规举债或担保、违规使用债务资金、恶意逃废债务等行为，要追究相关责任人责任。金融机构等违法违规提供政府性融资的，要按照商业银行法、银行业监督管理法等法律法规追究相关机构和人员的责任。□

【图片新闻】



安徽金寨： 种姜迈上致富道

10月14日，安徽省金寨县双河镇双河村的农户们在姜田里欣喜满怀地选拔姜种。该村原为双河镇重点贫困村，精准扶贫对象123户。在经过“农业产业结构调整”和“输血式扶贫”解决了温饱后，又紧跟扶贫工作转型部署，按照“一村一品”原则引导农户发挥区域资源优势，进行生姜规模化种植，变输血为造血。现该村生姜种植总面积已逾500亩，价格逐年攀升的生姜使贫困户迈上了快速发展致富道。

（张光照 张家福 摄影报道）